

DRUGA SJEDNICA
STRUCNE RADNE SKUPINE ZA POMORSKO DOBRO

Rijeka, 18.travnja, 2008.

DNEVNI RED

1. CILJEVI, STRATEGIJA I ZAKONODAVSTVO POMORSKOG DOBRA
2. INTERES LOKALNE SAMOUPRAVE I POMORSKO DOBRO
3. MORSKA OBALA I GRANICE POMORSKOG DOBRA (REDEFINIRANJE)
4. ODREĐIVANJE GRANICA POMORSKOG DOBRA
5. EVIDENCIJA I UPIS POMORSKOG DOBRA U ZEMLJIŠNE KNJIGE
6. UPRAVNI I INSPEKCIJSKI NADZOR – KOMUNALNA INSPEKCIJA

POJAM POMORSKOG DOBRA

Pomorsko dobro kao opće dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod njega.

Pomorsko dobro uključuje više od jedne trećine ukupne površine republike hrvatske i obuhvaća oko 33.000 km²

POMORSKO DOBRO :

- ☞ KAO STVAR PRIPADA SVIM LJUDIMA (*res communes omnium*)
- ☞ NE MOŽE BITI U PROMETU (*res extra commercium*)
- ☞ UKLJUČUJE JEDINSTVO NEKRETNINE (*superficies solo cedit*)

I. CILJEVI, STRATEGIJA I ZAKONODAVSTVO POMORSKOG DOBRA

OCJENA SADAŠNJEG STANJA

Sabor Republike Hrvatske 1994.g. donio je Pomorski zakonik (N.N. 17/94., 74/94., 43/96.), 1995.g. Zakon o morskim lukama (N.N.108/95) a zatim 2003. g. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (N.N.158/03., 141/06.).

Postavlja se pitanje kako je moguće da je Republika Hrvatska ušla u iznimno važan zakonski projekt, a da prethodno nisu definirani ciljevi i donesena Strategija upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom.

Zakonski propisi o pomorskom dobru su apsolutno i nedopustivo podnormirani, posebno u sferi upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra. Istovremeno doneseni propisi nisu razriješili složene imovinsko-pravne odnose na pomorskom dobru i stecena prava.

Današnje zakonodavstvo priklanja se i predstavlja prije svega centralizirani model upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama sve kontroverzne odredbe i pravne praznine, kako Pomorskog zakonika iz 1994.g.. tako i Zakona o morskim lukama iz 1995.g., trebao je precizno i sustavno razriješiti.

Pravna nesigurnost i zbrka koja je već postojala na pomorskom dobru Republike Hrvatske dodatno je multiplicirana donošenjem novog Zakona .

PRIJEDLOG RJEŠENJA

1. Vlada RH treba utvrditi strateške ciljeve na pomorskom dobru kao općem dobru od interesa za RH.
2. Sabor RH usvaja strateške ciljeve i donosi Strategiju upravljanja i gospodarskog korištenja pomorskog dobra.

Nakon definiranja strateških ciljeva i donošenja cjelovite Strategije upravljanja, gospodarenja i zaštite morske obale, unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora, predlažemo da Republika Hrvatska:

- ♦ Donese novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama kojim će razriješiti sva otvorena pitanja upravljanja, decentralizacije, gospodarenja i zaštite pomorskog dobra i morskih luka , uvažavajući pravnu tradiciju Republike Hrvatske na pomorskom dobru , te posebno razriješiti složena imovinsko-pravna pitanja, uključujući stecena prava i pretvorbu na pomorskom dobru.
- ♦ Pokrene proces integralnog modela upravljanja pomorskim dobrom u sklopu integralnog upravljanja obalnim i morskim područjima. Integralnim upravljanjem pomorskim dobrom Republika Hrvatska će na koordiniran način očuvati prirodne resurse pomorskog dobra, te omogućiti održivi gospodarski razvoj na pomorskom dobru, uz osiguranje maksimalne gospodarske dobiti.

II. INTERES LOKALNE SAMOUPRAVE I POMORSKO DOBRO

OCJENA SADAŠNJEG STANJA

Dominantnu ulogu u procesu upravljanja pomorskim dobrom ima regionalna i državna administracija. Lokalna samouprava se često dovodi u proces upravljanja i gospodarskog korištenja pomorskim dobrom pred gotova rješenja, kako od strane lokalnih uprava, županijskih upravnih odjela, tako i od strane resornih ministarstva.

Potrebna suradnja i koordinacija državne uprave, regionalne samouprave i lokalne samouprave (gradovi i općine) ne postoji.

U Strategiji razvitka pomorstva "Hrvatska u 21.stoljeću" Zagreb, 2001. koja nije upućena u saborsku proceduru je predloženo "*de lege ferenda*":

- ☛ jedinice lokalne samouprave, općine, gradovi i županije, trebaju sudjelovati u upravljanju, održavanju i zaštiti pomorskog dobra, s precizno utvrđenim pravima i obvezama,
- ☛ potrebno je decentralizirati koncesijski sustav u smjeru jačanja ovlasti županija, gradova i općina, te odrediti načela prijenosa koncesija i vednovanja pomorskog dobra, određivanja koncesijske naknade, kao i rješavanje koncesijskih sporova.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Nužno je potrebno pokrenuti proces decentralizacije upravljanja pomorskim dobrom sa jasnim i argumentiranim prijedlozima, uvažavajući slojevitost interesa i postojećeg stanja na pomorskom dobru.

Sama decentralizacija upravljanja pomorskim dobrom mora biti promišljena i primjereno uspostavljena ravnoteža nadležnosti, ovlaštenja i odgovornosti, kao i optimalnih mogućnosti upravljanja u okviru države, županije, gradova i općina.

III. MORSKA OBALA I GRANICE POMORSKOG DOBRA

OCJENA SADAŠNJEG STANJA

Nakon donošenja Pomorskog zakonika (N.N. 17/94) *iurisprudentia* je upozoravala i argumentirala da je definicija morske obale kao pomorsko dobro neegzaktna i znanstveno neutemeljena. Zakonodavac je isto zakonsko rješenje ponovo ugradio u Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. umjesto da je redefinirao morsku obalu sukladno znanstvenim spoznajama

Sukladno Zakonu :

- a) morska obala proteže se od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvata pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena,
- b) morska je obala i dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u svezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda

Nije moguće donijeti stručno mišljenje i prijedlog granice pomorskog dobra poštujući cjelovitost pojma morske obale sukladno članku 4. Zakona. Sporna je odredba Zakona koja se odnosi na *nasipe*: "Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, u djelu koji služi iskorištavanju mora".

Postavlja se pitanje tko je vlasnik legalnog nasipa odnosno zemljišta u dijelu koje ne služi iskorištavanju mora. Zakon je propisao da je "*granica luckog područja granica pomorskog dobra*".

Takvo zakonsko rješenje smatramo štetnim i neprihvatljivim kako s teoretskog tako i praktičkog gledišta. Na kopnu se granice luckog područja i granice pomorskog dobra mogu i ne moraju podudarati. Na moru se granice pomorskog dobra i granice luckog područja nikada ne mogu podudarati .

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Potrebno je redefinirati pojam i granice morske obale kao i morske luke, uvažavajući argumente struke, te osigurati da se širina pomorskog dobra kao morske obale ne može od slučaja do slučaja tumačiti i interpretirati od strane nadležne administracije. Prostor i granice luckog područja isključivo treba ograničiti na prostor gdje se obavljaju luke djelatnosti.

IV. ODREĐIVANJE GRANICA POMORSKOG DOBRA

OCJENE SADAŠNJEG STANJA

Od donošenja Pomorskog zakonika pa sve do danas određivanje granica pomorskog dobra predstavlja prvorazredno stručno i političko pitanje. Razlog tome je što određivanje granica pomorskog dobra, uz rješavanje imovinskopravnih pitanja i uknjižbe pomorskog dobra predstavlja "*sine qua non*" za uspostavu cjelovitog sustava integralnog upravljanja obalnim i morskim resursima Republike Hrvatske.

Sukladno Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama i Uredbi o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (N.N. 8/04.) granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva rješenjem u upravnom postupku na prijedlog županijskog povjerenstva za granice.

Povjerenstvo za granice Ministarstva ima predsjednika i dva člana. Niti Zakon niti Uredba ne određuju stručni sastav Povjerenstva za granice Ministarstva, dok se sastav Županijskog povjerenstva precizno propisuje. O žalbi na rješenje Povjerenstva Ministarstva odlučuje samo Ministarstvo.

Današnjim zakonskim rješenjem otvorena je mogućnost slobodne interpretacije u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra. Rezultat takvog stanja je neujednadena praksa određivanja granica, što predstavlja pravnu improvizaciju kod identičnih stvarnih situacija na morskoj obali.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Određivanje granice pomorskog dobra mora imati uporište u jasnom i preciznom zakonskom i podzakonskom aktu, a ne u diskrecionom pravu županijskog povjerenstva za granice ili Ministarstva.

Širenje granice pomorskog dobra izvan šest metara (kao osnovnog pravila) od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda, treba ograniciti isključivo na neposredno odnosno uobicajeno korištenje mora. Uža granica od osnovnog pravila "šest metara" od crte srednjih viših visokih voda mora isto tako biti jasno propisana (nesporna zakonita vlasnička prava-povijesni objekti, kao i razlozi koji su uvjetovani geomorfologijom).

Pitanje redovnog postupka određivanja granica pomorskog dobra kao i niz drugih stručnih pitanja na pomorskom dobru, trebala bi rješavati posebna "Uprava za pomorsko dobro". Uprava bi uz čvrsto utvrđene kriterije i definirane ovlasti određivala granice pomorskog dobra na prijedlog jedinica lokalne samouprave.

V. EVIDENCIJA I UPIS POMORSKOG DOBRA U ZEMLJIŠNE KNJIGE

OCJENA SADAŠNJEG STANJA

U pravnom kontinuitetu od ustroja zemljišnih knjiga na našim se prostorima ne provodi konzistentni upis prije pomorskog, javnog, a danas općeg pomorskog dobra, što danas ima nesagledive posljedice.

- ♦ Pomorski zakonik 1994.

Zakon je propisao da se evidencija o pomorskom dobru vodi po propisima o evidenciji nekretnina. Donesen je Pravilnik o evidenciji i obilježavanju pojasa pomorskog dobra (N.N. 7/98.). U cjelini provedba Pravilnika bila je potpuno neuspješna u završnoj fazi kada je trebalo izvršiti primjenu cl. 1038. Pomorskog zakonika i dostaviti zemljišnoj knjizi nalog za upis.

- ♦ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003.

Donesen je Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (N.N. 29/05.). Zakon propisuje da se evidencija o pomorskom dobru vodi u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima. Ministarstvo je dužno dostavljati Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige.

Članak 118. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama neće se moći provoditi isto kao što se nije mogao provoditi članak 1038. bivšeg Pomorskog zakonika iz 1994. Na taj način je blokirano cjelovito rješavanje imovinsko pravnih pitanja na pomorskom dobru, uključujući i u velikom dijelu postupak evidentiranja pomorskog dobra u zemljišnim knjigama.

KATASTAR

- ♦ EVIDENCIJA POJASA KOPNENOG DIJELA POMORSKOG DOBRA
- ♦ EVIDENCIJA POJASA MORSKOG DIJELA POMORSKOG DOBRA

PRIJEDLOG RJEŠENJA

U cilju rješavanja pitanje uknjižbe pomorskog dobra potrebno je razraditi i ugraditi u novi Zakon pravne učinke pretvorbe, definirati što sa zatečenim upisima stvarnog prava korištenja bivših društveno-pravnih osoba koji još egzistiraju u zemljišnim knjigama, što sa povijesnim upisima, kao i izvršenim ulaganjima na pomorskom dobru .

VI. UPRAVNI I INSPEKCIJSKI NADZOR-KOMUNALNA INSPEKCIJA

OCJENA SADAŠNJEG STANJA

Sukladno Zakonu upravni nadzor nad provedbom Zakona o pomorskom dobru provode ovlašteni državni službenici Ministarstva i ureda državne uprave u županiji. Inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona obavljaju inspektori pomorskog dobra Ministarstva i inspektori luke kapetanije.

Nezakonito postupanje na pomorskom dobru ima za posljedicu razne oblike uzurpacije i devastacije. Posebno je prisutna nelegalna gradnja i nasipavanje, odlaganje i ispuštanje otpada i štetnih tvari, kao i protupravno gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Prisutno je i nezakonito zatvaranje i ograđivanje pomorskog dobra, čime se ograničava opća javna uporaba, a pojedini vlasnici kuća zabranjuju pristup morskoj obali.

U cjelini ne postoji organizirani upravni i inspekcijski nadzor na pomorskom dobru.

Potrebno je upozoriti na pravilo spojenih posuda na osnovu kojeg cjeloviti ustroj i provođenje inspekcijskog nadzora na pomorskom dobru nije moguće realizirati bez cjelovitog rješavanja imovinskopravnih odnosa na pomorskom dobru.

PRIJEDLOG RJEŠENJA

Pomorsko dobro zahtjeva organizirani i koordinirani ustroj upravnog i inspekcijskog nadzora. U okviru Republike Hrvatske bilo bi oportuno u okviru buduće Obalne straže osnovati posebnu "inspekciju za pomorsko dobro".

Na obalnom prostoru pomorskog dobra jedinica lokalne samouprave posebno mjesto i ovlaštenja mora imati komunalno redarstvo i/ili komunalna inspekcija za pomorsko dobro.